Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 2077

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2015

Tijdens de regeling van werkzaamheden van 27 oktober jl. heeft uw Kamer verzocht om voor het AO van 12 november aanstaande een brief te ontvangen over het Nederlandse opvangbeleid (Handelingen II 2015/16, nr. 16, Regeling van werkzaamheden). Daarnaast heeft uw Kamer gevraagd om aan te geven op welke manier er uitvoering gegeven wordt aan de aangenomen motie Voortman om de kleinschaligheid van de opvang te bevorderen.[1] In deze brief ga ik op deze punten in. Verder geef ik mijn reactie op de schouw die is uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid & Justitie naar de tijdelijke opvangvoorzieningen. De rapportage is bijgevoegd[2]. Ook maak ik van de gelegenheid gebruik uw Kamer te voorzien van actuele informatie over de asielinstroom en daaraan verbonden processen, zoals registratie en identificatie.

Stand van zaken asielinstroom

In de maand oktober hebben circa 9.100 vreemdelingen zich gemeld voor een opvangplek. In de eerste week van november waren dat er 1.800. De instroom fluctueert per week. Niet alle asielzoekers die zich hebben gemeld, hebben al een asielaanvraag kunnen indienen. Dit komt door de achterstand in de identificatie en registratie van asielzoekers, waarover ik u reeds heb geïnformeerd.[3] Deze achterstand wordt momenteel ingelopen. Dat de achterstanden worden ingelopen is terug te zien in het aantal ingediende asielaanvragen (nareizigers inbegrepen), dat hoger is dan het hierboven genoemde aantal aanmeldingen. In oktober heeft de IND 10.000 eerste asielaanvragen geregistreerd. Daarnaast zijn er 170 herhaalde asielaanvragen en 1.750 nareizigers geregistreerd. Bij elkaar was de totale formeel in INDIGO geregistreerde asielinstroom in oktober 11.910.

[1] Kamerstuk 19 637, nr. 2068.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[3] Kamerstuk 19 637, nr. 2067.

kst-19637-2077
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De omvang van de asielinstroom waarmee Nederland zich geconfronteerd ziet, sluit aan bij de trend die in meerdere Europese landen is te zien.

Registratie en identificatie

Asielzoekers die in Nederland aankomen melden zich in Ter Apel. Daar worden de persoonsgegevens, zoals het land van herkomst, en een pasfoto van de vreemdeling vastgelegd in een planningssysteem. Dit wordt de «startregistratie» genoemd. Vervolgens gaan de vreemdelingen naar een identificatie- en registratielocatie van de politie. Zoals gemeld bij brief van 6 oktober jl. was er door de hoge asielinstroom een achterstand ontstaan bij de identificatie en registratie (Kamerstuk 19 637, nr. 2067). Op het hoogtepunt, in de eerste week van oktober, bedroeg het aantal asielzoekers dat wel de startregistratie had doorlopen, maar nog niet geïdentificeerd was, circa 4.500. De achterstand is aanzienlijk teruggebracht en bedraagt inmiddels minder dan 300. Bij de huidige instroom kan de achterstand naar verwachting binnen twee weken worden weggewerkt.

De achterstand is onder meer ingelopen doordat er door heel Nederland extra locaties geopend zijn waar asielzoekers formeel geïdentificeerd worden door de politie. Daarbij is met de politie afgesproken dat flexibel extra capaciteit kan worden ingezet. In Ter Apel bevindt zich ook een van de identificatie- en registratielocaties. Het streven is om kwetsbare groepen zoals minderjarigen en zwangere vrouwen zoveel mogelijk in Ter Apel het formele identificatieproces te laten doorlopen in plaats van op andere plaatsen in het land. Dit om het aantal verhuisbewegingen voor hen zoveel als mogelijk te beperken.
Door de toename en verdere spreiding over het land van zowel het aantal opvanglocaties, zoals de crisisnoodopvang, als het aantal identificatielocaties, is de logistieke uitdaging voor de vreemdelingenketen toegenomen. Er is daarom een coördinatiecentrum in oprichting van waaruit de landelijke planning en logistiek tussen met name COA, Nationale politie en de IND wordt gecoördineerd.
De politie werkt ondertussen, in afstemming met de ketenpartners, aan een plan van aanpak om ook de kwaliteit van het identificatie- en registratieproces verder te verbeteren. Een goede registratie en identificatie is immers van belang voor veel werkprocessen binnen de vreemdelingenketen, zoals de asielprocedure, het eventuele terugkeerproces van de vreemdeling en de handhaving op mensenhandel/smokkel.

Aanscherping MTV

Het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) van de Koninklijke Marechaussee (KMar) is vanaf 17 september jl. verscherpt op basis van de uitzonderingsclausule, zoals neergelegd in artikel 4.17b van het Vreemdelingenbesluit. Op basis van risicoanalyses zijn de informatiegestuurde MTV-controles op bepaalde trajecten in de grenszone geïntensiveerd. Het aantal controles is in duur en frequentie verdubbeld. Er mogen nu zes treinen per traject en ten hoogste veertig treinen in totaal worden gecontroleerd. Op de wegen mag de KMar nu twaalf uur controleren in plaats van 6 uur per dag.
Met de intensivering van de MTV-controles worden de volgende effecten beoogd:
- de bestrijding van illegale immigratie in het algemeen en de bestrijding van mensensmokkel in het bijzonder;
- het voorkomen van incidenten, zoals de omgekomen asielzoekers in vrachtwagens.
- het voorkomen van substantiële risico’s voor de openbare orde en nationale veiligheid in Nederland. Daar valt ook onder het beter zicht houden op wie er Nederland inreist.

Uit de resultaten van de KMar blijkt dat de intensivering zijn vruchten afwerpt. Tussen 13 september en 1 november zijn in het MTV 40 aanhoudingen verricht op verdenking van mensensmokkel. Het aantal aanhoudingen per week is sinds de verscherping gestegen naar gemiddeld 7. Voor de verscherping waren dat er gemiddeld 3 per week. In totaal zijn er tussen 1 januari en 1 november 2015 in het MTV 160 verdachten van mensensmokkel aangehouden.
De intensivering van de MTV-controles zal in ieder geval tot eind van dit jaar worden uitgevoerd.

Wacht- en doorlooptijden

De hoge asielinstroom heeft zoals bekend ook effect op de wacht- en doorlooptijden van de asielprocedure. De IND-capaciteit is uitgebreid, maar niettemin kan het momenteel bijna een half jaar duren voordat de IND een ingediende asielaanvraag daadwerkelijk in behandeling neemt. In geval van nader onderzoek kan de behandeling worden voortgezet in de verlengde asielprocedure. De wettelijke beslistermijn van 6 maanden kan waar nodig worden verlengd met 9 maanden. Het verder uitbreiden van de IND-capaciteit is niet per se een oplossing om de wacht- en doorlooptijd te verkorten. Immers, bij de behandeling van een asielaanvraag zijn ook andere componenten van belang en andere partijen betrokken. Er moeten bijvoorbeeld voldoende hoorruimtes zijn en tolken en rechtsbijstand moeten beschikbaar zijn. Voor een zorgvuldige behandeling van de asielaanvraag is dit van belang.
Door de procedures van asielzoekers uit veilige landen zo snel mogelijk af te doen, en daarbij ook terugkeer te realiseren, wordt getracht om de asielprocedure – en de opvang – verder te ontlasten.

Opvang

Zoals ik eerder al aan uw Kamer meldde, zijn de afgelopen maanden veel nieuwe opvangplekken gerealiseerd om de verhoogde instroom het hoofd te bieden. In de huidige opvangstructuur zijn er drie typen opvang te onderscheiden: reguliere COA-opvang, COA-noodopvang en crisisnoodopvang onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. De bezetting fluctueert per dag. De inzet is en blijft erop gericht om alle asielzoekers van onderdak te voorzien en ervoor te zorgen dat asielzoekers na het verblijf in de crisisnoodopvang kunnen doorstromen naar andere, meer reguliere vormen van opvang van het COA. Dit lukt echter niet altijd op korte termijn. De druk op de opvang blijft onverminderd hoog en een beddentekort blijft dan ook elke dag een reële dreiging. Het COA werkt, in nauwe samenwerking met gemeenten, veiligheidsregio's en provincies, onverminderd hard door aan het verwerven van nieuwe opvanglocaties om de instroom van nieuwe asielzoekers het hoofd te bieden. Hoewel we er in slagen om frequent nieuwe centra te openen is er ook vervangende capaciteit nodig omdat bestaande contracten aflopen. De huidige instroom overstijgt het aantal gerealiseerde opvangplaatsen. Het totaal aantal personen in de opvang was op 1 november circa 44.950, waarvan zo'n 40.950 in de reguliere COA-opvang. Hiervan zijn zo'n 15.700 vergunninghouders. De beperkte doorstroom van deze groep naar de gemeenten legt zoals bekend extra druk op de opvangcapaciteit. Ik kom hier later in deze brief op terug.

Amv's worden bij voorkeur niet in de (crisis)noodopvang geplaatst. Toch blijkt met de hoge asielinstroom dat COA niet kan voorkomen dat amv's tijdelijk in deze opvang terecht komen. Het streven is om in dergelijke gevallen het verblijf zo kort mogelijk te laten zijn.

Door alle gemeenten die noodopvanglocaties hebben, worden inspanningen verricht om voor de leerplichtigen die er verblijven onderwijs te organiseren. Dit gebeurt in samenwerking met het lokale onderwijsveld. De gemeenten krijgen hierbij ondersteuning van onder andere het Ministerie van OCW, het LOWAN en het COA.

Verzoek aan provincies en motie Voortman kleinschalige opvang

Zoals hierboven geschetst blijft de druk op de opvang onverminderd hoog en bestaat er een reëel risico dat we op termijn een situatie krijgen waarin we niet meer kunnen garanderen dat er voor iedereen een bed is. Om een dergelijke situatie te voorkomen, is mijn inzet erop gericht om meer stabiliteit in de opvang te brengen en het gebruik van crisisnoodopvang zoveel als mogelijk te beperken. In dit kader heeft mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de commissarissen van de Koning per brief van 13 oktober jl. verzocht om een overzicht aan te leveren van de mogelijkheden voor het realiseren van grote (nood)opvanglocaties per provincie. Wanneer de capaciteit van deze opvang kan worden uitgebreid, vermindert immers de behoefte aan crisisnoodopvang. Hierdoor ontstaat meer stabiliteit en worden verhuisbewegingen beperkt.

Ook heeft het COA de veiligheidsregio's gevraagd om capaciteitsplaatsen te creëren voor een periode van 3 tot 6 maanden. Deze opvangplaatsen moeten dan een overbrugging zijn tussen de huidige crisisnoodopvang en meer reguliere (nood)opvang.

Uit de reacties van de provincies en de veiligheidsregio's blijkt een zeer constructieve en bereidwillige houding. Er zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd met een goede opkomst. Het beeld dat naar voren komt is dat provincies en gemeenten overwegend een voorkeur hebben voor kleinschaligere locaties.

Het punt over kleinschalige opvang is ook door maatschappelijke organisaties en een deel van uw Kamer gemaakt waarbij naar voren werd gebracht dat het zou bijdragen aan meer maatschappelijk draagvlak voor de opvang van asielzoekers. Uw Kamer heeft in dit kader een motie aangenomen, waarin gevraagd wordt om in overleg met het COA en de VNG te komen tot een opvangbeleid waarbij gemeenten de opname van kleine groepen asielzoekers kunnen organiseren en waarbij kleinschaligheid van de opvang wordt bevorderd.

Wat betreft het adequaat inzetten van kleinschaliger locaties wijs ik allereerst op de noodzaak om vergunninghouders uit de opvang te plaatsen om zo de opvang te ontlasten. In dit kader is in het bestuurlijk overleg tussen kabinet, provincies en gemeenten van 9 oktober jl. afgesproken om locaties kleiner dan 100 plaatsen in ieder geval ook te benutten voor het bieden van (tijdelijke) onderdak door gemeenten aan vergunninghouders. Dit betekent dus dat locaties van elke omvang kunnen worden ingezet in de vreemdelingenketen en niet onbenut hoeven blijven.

Los hiervan vind ik de brede roep om kleinschaliger opvang een belangrijk signaal. Tegelijkertijd zie ik ook dat het een spanningsveld oplevert met de bovengenoemde initiatieven die in gang zijn gezet om op korte termijn een stabiele opvangsituatie te creëren, waarbij er structureel voldoende bedden beschikbaar zijn. Om deze uitdaging het hoofd te bieden is het van belang dat we ons realiseren dat we in dit vraagstuk één gemeenschappelijke deler hebben, namelijk dat er adequate opvang dient te zijn

voor eenieder die daar recht op heeft én dat er tegelijkertijd voldoende oog is voor het aspect van draagvlak.

Dit moet dan ook het vertrekpunt zijn voor het opvangstelsel waarbij, zoals door uw Kamer verzocht, kleinschaliger opvang niet wordt uitgesloten. In navolging hiervan zal het COA dan ook kijken naar de mogelijkheid om op korte termijn kleinschaliger locaties in te zetten voor een tijdelijke duur – en in aanvulling op de bestaande vastgoedportefeuille –, naast locaties van grotere omvang. Hierbij zal aandacht zijn voor financiële consequenties en gevolgen voor het voorzieningenniveau. Daarnaast wordt gekeken naar een flexibeler toekomstbestendig model met mogelijkheden tot op- en afschalen. Het spreekt voor zich dat het COA in onderling overleg met gemeenten, veiligheidsregio's en provincies een goede mix van nieuwe locaties zullen vaststellen. Het COA is en blijft hierbij in gesprek met alle provincies over het realiseren van opvanglocaties en de coördinerende en verbindende rol die provincies hierbij kunnen vervullen.

Huisvesting vergunninghouders

Op 1 november verbleven er ca. 15.700 vergunninghouders in de opvang. Het streven is om deze groep zo snel mogelijk door te plaatsten naar gemeenten om de opvang te ontlasten en de integratie van betrokkenen in de betreffende gemeente te starten. In dit kader wordt ingezet op de bouw van tijdelijke woonruimten in de vorm van bijvoorbeeld containerwoningen. Ook is op 14 oktober een Gemeentelijk Zelf Zorg Arrangement (GZZA) opengesteld dat gemeenten in staat stelt om vergunninghouders tijdelijk te huisvesten, vooruitlopend op reguliere huisvesting in gemeenten. Gemeenten streven ernaar om via deze wijze 10.000 vergunninghouders te plaatsen. Gelet op de opgave om voldoende opvangcapaciteit te realiseren is het van groot belang dat de eerste resultaten van de GZZA op korte termijn zichtbaar worden.

Inspectie V&J

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie) heeft in september en oktober jl. een schouw uitgevoerd om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de tijdelijke (opvang)voorzieningen. Er is onderzocht of de tijdelijke opvangvoorzieningen een veilige, leefbare en beheersbare omgeving bieden aan zowel de asielzoekers als aan de betrokken medewerkers. De Inspectie concludeert dat dit momenteel het geval is.

De tijdsdruk en de dynamiek waarbinnen voorzieningen en processen moeten worden georganiseerd, bieden niet altijd de mogelijkheid om alles op de wijze te organiseren en in te richten zoals dat binnen de reguliere COA-opvang gebruikelijk is. Dat de opvang desalniettemin zonder noemenswaardige problemen verloopt, heeft volgens de Inspectie onder andere te maken met:
- goede leiding en coördinatie, waarbij duidelijke doelstellingen en prioriteiten worden gesteld;
- duidelijke communicatie richting de asielzoekers;
- voldoende aanwezigheid en toegankelijkheid van basisvoorzieningen en oog voor het welzijn van de asielzoekers.

De Inspectie noemt twee aandachtspunten:

1. Ten aanzien van de borging van de kwaliteit van de tijdelijke opvangvoorzieningen in de toekomst.
Een voorwaarde om de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid ook in de toekomst te waarborgen, is dat er oog is voor de gevolgen van een

eventueel langer verblijf binnen de tijdelijke opvanglocaties. Een langer verblijf heeft een nadelige invloed op de processen die met een veilige, leefbare en beheersbare opvang samenhangen.

2. Ten aanzien van de registratie en identificatie van asielzoekers.
De Inspectie voorziet door de summiere wijze waarop de registratie en identificatie van asielzoekers is uitgevoerd, knelpunten bij de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen. Omdat men onvoldoende inzicht heeft in de identiteit en achtergrond van asielaanvragers kunnen essentiële vragen ten aanzien van de asielaanvraag niet beantwoord worden. Ook na recente aanscherping en uitbreiding van de procedure ten aanzien van registratie en identificatie van asielzoekers, is sprake van risico's op een ontoereikende vaststelling van de identiteit van asielzoekers.

Reactie op de schouw

De Inspectie heeft een evenwichtige rapportage opgesteld waarin ook rekening is gehouden met de «context» waarin de (opvang)voorzieningen tot stand zijn gekomen. Ik herken de aandachtspunten die de Inspectie benoemt. Deze brief gaat daar voor een groot deel over. De Inspectie benadrukt dat de schouwen een momentopname zijn. Sinds de schouwen zijn reeds verschillende maatregelen genomen om tot stabielere (opvang)voorzieningen te komen. Ook wat betreft de registratie en identificatie van asielzoekers zijn maatregelen genomen, zoals ik in deze brief heb toegelicht.

Voor de komende periode heb ik de Inspectie gevraagd om periodiek mee te blijven kijken naar de tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers. De hoge instroom van asielzoekers maakt dat er een zeer grote druk blijft liggen op de vreemdelingenketen, waardoor het noodzakelijk blijft om de risico's die zich kunnen voordoen scherp te bewaken. Ook onderhoudt de Inspectie nauwe contacten met andere Rijksinspecties, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, die kijkt naar de mogelijke gezondheidsrisico's in tijdelijke opvanglocaties. Ook is er contact met de Inspectie voor de Jeugdzorg, die toeziet op de kwaliteit van de opvang en voogdij voor minderjarigen.

Tot slot

Ik ben blij met de conclusie van de Inspectie dat de tijdelijke opvangvoorzieningen zowel aan asielzoekers als aan betrokken medewerkers momenteel een veilige, leefbare en beheersbare omgeving bieden. Ik zie dit ook als een compliment aan de vele betrokken medewerkers die hier dag in dag uit voor zorgen. Maar de Inspectie signaleert ook kwetsbaarheden. Nu, maar ook voor de toekomst, als deze vormen van opvang een meer permanent karakter zouden krijgen. Dat signaal neem ik zeer serieus. Tegelijkertijd kan ik niet uitsluiten dat deze tijdelijke vormen van opvang nog enige tijd nodig blijven. Ondanks de trajecten die zijn ingezet om meer opvangcapaciteit te realiseren, is er nog steeds een voortdurend dreigend tekort aan opvangplekken.
Momenteel is het feitelijk voorlichten van asielzoekers een blijvend aandachtspunt. Ik ben daarom enkele weken geleden gestart met het uitreiken van een brief aan asielzoekers, waarin een duidelijk beeld geschetst wordt van de huidige situatie en van wat asielzoekers kunnen verwachten. Zolang de aanleiding voor de brief bestaat, blijf ik ook de nieuwe asielzoekers die binnen komen onder meer op deze wijze informeren.

Het algemene streven is en blijft een grotere uitstroom te realiseren van vergunninghouders en meer stabiliteit te creëren in de opvang. Mensen

hoeven dan minder verplaatst te worden en basisvoorzieningen, zoals onderwijs en begeleiding, kunnen beter georganiseerd worden.
Om dit te realiseren kies ik voor robuuste maatregelen zoals uiteen gezet in deze brief. Ook kabinetsbreed wordt er naar oplossingen gekeken met belangrijke aandacht voor de internationale en Europese aanpak.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff